

SUSTITUCIÓN Y SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LAS PENAS

Álvaro QUIROZ CABRERA*

SUMARIO: Introducción; **I.** Antecedentes; **II.** Competencias del Juez de Ejecución; **III.** Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

Conforme a la *Ley Nacional de Ejecución Penal* se le dan facultades al Juez de Ejecución de Penas para modificar por traslación de tipo, adecuación o sustitución las penas privativas de la libertad así como la facultad de sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, motivo por el cual es importante conocer los supuestos y requisitos para acceder a esas sanciones no privativas de la libertad.

Palabras clave

Juez de Ejecución de Penas, reforma constitucional, cumplimiento de la pena, sanciones no privativas de la libertad y sustitución y suspensión temporal de las penas.

Introducción

La Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 18 junio del año 2008 trajo consigo cambios fundamentales en especial al Sistema Penitenciario y al Sistema de Ejecución de Sanciones, respecto del primero en el párrafo segundo del artículo 18 de nuestra Carta Suprema, pasamos de la concepción de readaptación social a la de reinserción social como fin último del mismo apoyado sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco. Maestría en *Ciencias Penales y Criminalística* por la Barra Nacional de Abogados. Diplomado en Derechos Humanos por el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México y por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. Profesor invitado en Derecho Penitenciario y Ejecución Penal en la Universidad Tepantlatlo. Actualmente es Juez Penal Especializado en Ejecución de Sanciones Penales en la Ciudad de México.

educación, la salud y el deporte¹. Por lo que hace al Sistema de Ejecución de Sanciones, el cambio que trajo la reforma constitucional en cita lo encontramos en el artículo 21, en el cual se estableció que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial, precepto en el cual encuentra fundamento la novedosa figura del Juez de Ejecución de Sanciones².

Es así como indudablemente la reforma constitucional de fecha 18 de junio del año 2008, trajo consigo consecuencias jurídicas a favor de los gobernados, dando la oportunidad de judicializar la etapa de ejecución penal mejorando el Sistema Penitenciario al establecer la vigilancia por parte del Juez de Ejecución de Sentencias sobre las consecuencias jurídicas por la comisión de un delito a través de diversos mecanismos contemplados inicialmente en la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal* y posteriormente con la promulgación de una ley única en materia de

ejecución penal, la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de junio del año 2016 y en la cual se establecen las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial³, así mismo establece los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y sobre todo, regula los medios para lograr la reinserción social; sin dejar de lado que la Ley Nacional de Ejecución Penal regula a diferencia de sus antecesoras, los procedimientos administrativos en los cuales intervienen la Autoridad Penitenciaria.

Pero sobre todo, la *Ley Nacional de Ejecución Penal* es vanguardista por su regulación en el tema de Beneficios Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad, entre las que se encuentran la Libertad Condicionada, la Libertad Anticipada, la Sustitución y Suspensión Temporal de Penas, los Permisos Humanitarios y la Preliberación por Criterios de Política Penitenciaria, mecanismos a los

¹ Para profundizar el tema se puede consultar «Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley Nacional de Ejecución Penal*»; Senado de la República, México 2013, pp. 1-3.

² SANTACRUZ FERNÁNDEZ, Roberto, SANTILLÁN HUERTA, Estefanía, *La ejecución de sentencias en el Sistema Acusatorio*, Piso 15, Puebla, México 2014, p. 70.

³ Para profundizar el tema se puede consultar AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *El delito y la responsabilidad penal*, Porrúa, México 2015, pp. 386-420.

cuales bajo el principio *pro persona*⁴, vigila y da seguimiento el Juez de Ejecución de Sanciones, garantizando así el trato con dignidad y respeto a los Derechos Fundamentales tanto de las personas que se ven involucradas en hechos delictivos como sujetos activos, como de las víctimas u ofendidos, legislación que en tal

⁴ Principio *pro personae*.- Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre. Mónica PINTO, «El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos», en Martín ABREGÚ y Christian COURTIS (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, Buenos Aires 1997 (las cursivas son de la autora). Hay que reconocer que la mayoría de la literatura latinoamericana que ha estudiado el tema del principio *pro persona* utiliza la definición propuesta por Mónica Pinto y no se refieren directamente al voto del juez Piza Escalante, a pesar de ser cronológicamente anterior al trabajo de Pinto.

virtud se ve armonizada con lo que señala el artículo primero Constitucional. Así mismo nuestra *Ley Nacional de Ejecución Penal* garantiza en el tema de penas la legalidad en su ejecución, modificación, cumplimiento y extinción sin que con ello se dé una interferencia o invasión de facultades propias de los Jueces de Control o Tribunales de Enjuiciamiento.

*«... la Ley Nacional de Ejecución Penal es vanguardista por su regulación en el tema de Beneficios Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad, entre las que se encuentran la Libertad Condicionada, la Libertad Anticipada, la Sustitución y Suspensión Temporal de Penas, los Permisos Humanitarios y la Preliberación por Criterios de Política Penitenciaria, mecanismos a los cuales bajo el principio *pro persona*, vigila y da seguimiento el Juez de Ejecución de Sanciones, garantizando así el trato con dignidad y respeto a los Derechos Fundamentales tanto de las personas que se ven involucradas en hechos delictivos como sujetos activos, como de las víctimas u ofendidos...»*

I. Antecedentes

Como se ha establecido la reforma constitucional contempló dos aspectos principalmente, el procedimiento judicial y la seguridad pública, transitando de un procedimiento escrito a un sistema procesal adversarial y en la oralidad, siendo el espíritu de esta reforma de conformidad con su exposición de motivos, la judicialización de la ejecución de las penas creando para ello la figura del Juez de Ejecución de Sentencias, el cual se entiende de acuerdo al Instituto de la Judicatura Federal como el órgano personal judicial especializado con funciones de vigilancia, decisión y consultivas, encargado de la ejecución de las penas y medidas de seguridad y que actúa conforme al principio de legalidad y de control, también de la vigilancia de la actividad penitenciaria, garantizando los derechos de las personas privadas de su libertad y corrigiendo los abusos y desviaciones que puedan producirse por otras autoridades o entes jurídicos⁵; por su parte el artículo 3 fracción XI de la *Ley Nacional de*

⁵ GUTIÉRREZ GUADARRAMA, Julio Cesar, *Distinción de funciones del Juez de Ejecución y el Administrador Penitenciario*, Instituto de la Judicatura Federal, México 2011, disponible en: [<https://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosregulares/cb2013/SistJustPenalAcus/JUEZ%20DE%20EJECUCION%20%20DIPOSITIVAS.pdf>], consultado el 18 de enero de 2018.

Ejecución Penal define al Juez de Ejecución como la autoridad judicial especializada del fuero federal o local competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal⁶.

La creación del Juez de Ejecución de Sentencias atendió al reclamo ciudadano respecto del carácter discrecional en el otorgamiento de sustitutivos, beneficios de libertad y beneficios penitenciarios por parte de la Autoridad Administrativa sin la participación pro activa de partes técnicas en un debido proceso, llegando incluso al extremo de no admitir la participación de un defensor o representante jurídico del propio sentenciado, llevando a cabo un procedimiento administrativo engorroso sin establecimiento de tiempo de procedencia ni mucho menos de resolución, lo que creaba un total desapego a la legalidad, derivando en actos indebidos de retraso, ilegalidad y corrupción, por lo que en el marco del debido proceso en la ejecución penal se establecen los mecanismos necesarios en la *Ley Nacional de Ejecución Penal* para plasmar los ejes rectores del procedimiento adversarial y oral que lo son la publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

⁶ *Ley Nacional de Ejecución Penal*, Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 2016.

«La creación del Juez de Ejecución de Sentencias atendió al reclamo ciudadano respecto del carácter discrecional en el otorgamiento de sustitutivos, beneficios de libertad y beneficios penitenciarios por parte de la Autoridad Administrativa sin la participación pro activa de partes técnicas en un debido proceso, llegando incluso al extremo de no admitir la participación de un defensor o representante jurídico del propio sentenciado, llevando a cabo un procedimiento administrativo engorroso sin establecimiento de tiempo de procedencia ni mucho menos de resolución, lo que creaba un total desapego a la legalidad...»

Por tanto lo que en la Ciudad de México inicio en los años setenta con la entrada en vigor de la *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados* (19 de mayo de 1971), continuo en los años noventa con la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal* (17 de septiembre de 1999), siguiendo en el año 2011 con la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal* (17 de junio de 2011) y a partir del día 16 de junio de 2016 con la publicación de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* con su entrada en vigor progresiva se llega a la parte evolutiva en cuestión de legislación para la ejecución de penas, que concede certeza jurídica a las partes que intervienen en él⁷.

II. Competencias del juez de ejecución

En el ámbito de la ejecución penal para llegar al análisis de la Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas debemos establecer lo que de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española se entiende por ejecución⁸, vocablo que deriva del

⁷ Para profundizar el tema se puede consultar SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, *Manual para personas de Reclusorios y Centros de Reinserción Social y Jueces de Ejecución dentro del Sistema Penal Acusatorio*, Flores, México 2016, pp. 1-11 y 349-352.

⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española* (22^a ed.). Madrid, España 2001.

latín en su expresión *exsecutio*, es decir, la acción y efecto de ejecutar, practicar, realizar, hacer, aplicado a la materia en tanto se derive de un mandato judicial; por lo que hace al vocablo de sentencia⁹ de conformidad con la misma fuente se deriva del latín *sententia*, esto es, dictamen, declaración del juicio, resolución judicial, resolución de un Juez donde una vez concluido el juicio resuelve respecto del asunto principal condenando o absolviéndolo. Por tanto una sentencia ejecutoriada conforme a lo establecido en el artículo 356 del *Código Federal de Procedimientos Civiles* de aplicación supletoria a la materia penal, refiere que causan ejecutoria por Ministerio de Ley las siguientes sentencias: a) las que no admiten ningún recurso, b) las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante y c) por declaración judicial.

Las anteriores acotaciones resultan importantes, ya que la competencia del Juez de Ejecución de vigilar el cumplimiento, modificación y extinción de las penas tienen como pauta una sentencia ejecutoriada, competencia que como se ha referido al inicio del presente trabajo le es conferida gracias a la reforma constitucional del 18 de junio del año 2008. Desde luego no debemos olvidar que el Juez de Ejecución tiene competencia tratándose de la

vigilancia de medidas de seguridad impuestas por parte de la autoridad judicial, entendiéndose por estas aquellas sanciones complementarias o sustitutivas de las penas aplicables en la mayor de los casos a inimputables¹⁰.

Es en el párrafo tercero del artículo 21 de nuestra Carta Magna, en donde encontramos la competencia base de los Jueces de Ejecución, consistentes en la imposición de las penas, su modificación y duración, competencias que se complementan con lo dispuesto por el artículo 25 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, mismas que no son limitativas sino enunciativas y que consisten en:

Artículo 24. Jueces de Ejecución

El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley.

Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los jueces cuya circunscripción

⁹ *Ídem*.

¹⁰ Para mayor información, se pueden consultar los Acuerdos Generales 65-19/2014 de fecha 06 de mayo de 2014, 62-48/2011 de fecha 15 de noviembre de 2011 y 59-28/2011 de fecha 14 de junio 2011 emitidos por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.

La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales.

Y finalmente en el artículo 53 de la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México* que señala en su capítulo II:

Artículo 53. A los Jueces de Ejecución de Sanciones Penales en el Distrito Federal les corresponde:

I. Resolver en audiencia oral, todos los incidentes relativos a la revocación de cualquier beneficio concedido a los sentenciados por cualquier autoridad jurisdiccional, y en aquellos casos en que deba resolverse sobre libertad anticipada de los sentenciados.

II. Resolver todas las cuestiones relacionadas con la ejecución de las consecuencias jurídicas del delito.

III. Realizar todas las acciones necesarias para la vigilancia de la ejecución de las consecuencias jurídicas del delito.

III. Sustitución y suspensión temporal de las penas

Una vez delimitado nuestro tema entraremos al análisis respecto a la Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas que se encuentran regulados en el capítulo III de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, observando en primer término que dicho capítulo es aplicable únicamente a aquellas personas sentenciadas ejecutoriadas¹¹, por lo que para que el Juez de Ejecución de Sentencias pueda tener intervención, el Tribunal de Enjuiciamiento debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 413 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, esto es, debe dentro de los tres días siguientes a aquél en que la sentencia condenatoria quede firme, remitir copia autorizada de la misma al Juez que le corresponda la ejecución correspondiente y a las autoridades penitenciarias que intervienen en el procedimiento de ejecución para su debido cumplimiento, disposición que también es aplicable en los casos de las sentencias condenatorias dictadas en el procedimiento abreviado¹², una vez hecho lo

¹¹ Para profundizar el tema se puede consultar HERNÁNDEZ AVENDAÑO, Luis Raúl, *Ley Nacional de Ejecución Penal: Un Nuevo Panorama, Comentarios, Retos y Perspectivas*, Flores, México 2018, pp. 130-138.

¹² *Código Nacional de Procedimientos Penales*, Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 2014.

anterior por parte del Tribunal de Enjuiciamiento, inicia el procedimiento de ejecución de sentencias, siendo que la Unidad de Gestión Judicial Especializada en Ejecución de Sanciones Penales al recibir la sentencia genera un número de registro denominado número de carpeta de ejecución, procede a dar cuenta con ella al Juez de Ejecución competente a efecto de que mediante el auto respectivo radique dicha carpeta de ejecución y dé vista a las partes por el término de tres días, previniendo al sentenciado para que dentro de ese plazo se pronuncie respecto de la forma en cómo pretende dar cumplimiento a la sentencia dictada en su contra; dicha carpeta de ejecución se integrara con la siguiente documentación:

- a. Sentencia definitiva de primera instancia y del auto que la declare ejecutoriada.
- b. Sentencia o resolución de segunda instancia si fuera el caso.
- c. Resolución de amparo en su caso.
- d. Auto inicial de ejecución de sentencias, en el cual se determinó el cómputo probable de purgamiento de la pena, abono de prisión preventiva, pasos o procedimiento respecto a la multa, reparación del daño y en su caso situación respecto al otorgamiento o negativa de algún beneficio o sustitutivo penal.
- e. Plan de actividades.

f. Actas y acuerdos de cualquier procedimiento de justicia alternativa o restaurativa en su caso.

g. Informe del Centro Penitenciario respecto a procedimientos disciplinarios desde su ingreso hasta la sentencia.

h. Copia de la ficha señalética y la identificación administrativa.

i. Actas del Comité Técnico de los órganos colegiados, en las que se funden las actuaciones realizadas en cada área técnica del Centro de Reclusión.

«... para que el Juez de Ejecución de Sentencias pueda tener intervención, el Tribunal de Enjuiciamiento debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 413 del Código Nacional de Procedimientos Penales, esto es, debe dentro de los tres días siguientes a aquél en que la sentencia condenatoria quede firme, remitir copia autorizada de la misma al Juez que le corresponda la ejecución correspondiente y a las autoridades penitenciarias que intervienen en el procedimiento de ejecución para su debido cumplimiento, disposición que también es aplicable en los casos de las sentencias condenatorias dictadas en el procedimiento abreviado...»

Y esa carpeta de ejecución junto con otros medios propios de la Sustitución o Suspensión Temporal solicitada será la base de estudio, mismos que permitirán al Juez de Ejecución revisar, estudiar y resolver respecto a las solicitudes que se realicen respecto de sustitución y suspensión temporal de las penas.

Una vez acotado lo anterior, continuaremos analizando los tres artículos que conforman el capítulo III de nuestra *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

a. Modificación de las penas y sustanciación

El artículo 142 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* refiere que las penas privativas de la libertad impuestas por los jueces y tribunales penales deberán ser cumplidas hasta el término de su duración, salvo su modificación judicial por traslación de tipo, adecuación o sustitución en los casos establecidos en ella. Esta adecuación y modificación de la pena se sustanciará oficiosamente por el Juez de Ejecución o a petición de cualquier persona legitimada.

Es preciso señalar lo que se entiende por traslación del tipo y adecuación de la pena; en sentido amplio significa que la autoridad competente determina si los elementos que integran un tipo penal derogado subsisten en otro tipo penal que está vigente e incluso puede acontecerse que aquéllos se mantengan igual. Acorde a lo anterior

cuando entre la comisión del ilícito y la extinción de la pena o medida de seguridad cobra vigencia un nuevo ordenamiento legal, debe estarse a los lineamientos que resulten más favorables para el inculcado o sentenciado, con lo cual se colige la existencia del derecho fundamental en los juicios de índole penal, para garantizar el principio de exacta aplicación de la ley.

En consecuencia la autoridad competente debe verificar si la conducta del sujeto estimada como delictiva conforme a la legislación vigente en la fecha de su comisión, sigue siendo ilícita de acuerdo al nuevo ordenamiento, para luego examinar los elementos del delito conforme a la legislación que surgió con posterioridad y obtener cuál es la sanción más favorable del sentenciado.

Ahora bien partiendo de la redacción de dicho numeral, podemos establecer que la aplicación de una ley en beneficio del sentenciado, se podrá dar en dos supuestos, primero con denominación del delito y el segundo en relación con la pena hipotética a imponer, sin embargo cabe señalar que el primero de los antes citados se subdivide en dos aspectos importantes a saber, uno en relación a la homologación de los tipos penales, la cual se da cuando el legislador se refiere a un tipo penal en una y otra ley señalando la misma descripción típica, utilizando incluso las mismas palabras e idéntica redacción y el otro

respecto de la traslación de los tipos penales, que resulta cuando en una u otra ley el legislador se refiere a la misma descripción legal, incluso conteniendo los mismos elementos constitutivos, pero estos se encuentran redactados de manera diferente.

El artículo 142 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* resulta acorde con la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, ya que en él se plasma claramente que la modificación y duración de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial, garantizando con ello la máxima jurídica del debido proceso, dando certeza jurídica a la persona privada de su libertad y garantizando la ejecución de la pena sin mayor afectación que la que como consecuencia del delito cometido se le dictó. Sobre todo este precepto en análisis va acorde a lo ya resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha establecido mecanismos respecto a la modificación o duración de la pena, aun cuando ya estuvieran en etapa de ejecución, determinando que será la autoridad judicial la que aplicará de manera oficiosa la retroactividad de la ley a favor del sentenciado aplicando la ley que más proteja o más favorable sea al mismo.

TRASLACIÓN DEL TIPO Y
ADECUACIÓN DE LA PENA.
CONSTITUYEN UN DERECHO DEL

GOBERNADO PROTEGIDO
CONSTITUCIONALMENTE.

El primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna. Ahora bien, de la interpretación a contrario sensu de tal precepto, se advierte que otorga el derecho al gobernado de que se le aplique retroactivamente la ley penal cuando sea en su beneficio, por lo que si cometió un delito bajo la vigencia de una ley sustantiva con base en la cual se le sentenció y, posteriormente se promulga una nueva que prevé una pena menor para el mismo delito, o el acto considerado por la ley anterior como delito deja de tener tal carácter o se modifican las circunstancias para su persecución, aquél tiene el derecho protegido constitucionalmente a que se le aplique retroactivamente la nueva ley y, por ende, a que se le reduzca la pena o se le ponga en libertad. Esto es así, porque si el legislador en un nuevo ordenamiento legal dispone que un determinado hecho ilícito merece sancionarse con una pena menor o que no hay motivos para suponer que, a partir de ese momento, el orden social pueda alterarse con un acto anteriormente considerado como delictivo, es inválido que el poder público insista en exigir la ejecución de la sanción como se había impuesto por un hecho que ya no la amerita o que no la merece en tal proporción.

Consecuentemente, la traslación del tipo y la adecuación de la pena constituyen un derecho de todo gobernado, que puede ejercer ante la autoridad correspondiente en vía incidental, para que ésta determine si la conducta estimada como delictiva conforme a la legislación punitiva vigente en la fecha de su comisión continúa siéndolo en términos del nuevo ordenamiento, esto es, para que analice los elementos que determinaron la configuración del ilícito de acuerdo a su tipificación abrogada frente a la legislación vigente y decida si éstos se mantienen o no y, en su caso, aplicarle la sanción más favorable. Contradicción de tesis 28/2004-PS. Entre las sustentadas por el Segundo y el Décimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 18 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías. Tesis de jurisprudencia 4/2013 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de febrero de 2013¹³.

¹³ Tesis: 1a./J. 4/2013 (9a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 413, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, el número de registro 159862, bajo el rubro: TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYEN

b. Sustitución de la pena

Por lo que hace al artículo 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* se contempla que el Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, por lo que para que el Juzgador pueda ejercer esa función, se mencionan en el Capítulo VI las sanciones y medidas penales no privativas de la libertad, que son: a) la reparación del daño; b) la sanción pecuniaria (multa); c) la pérdida, suspensión o restricción de derechos de familia. d) la suspensión, destitución o inhabilitación de derechos; e) la suspensión o disolución de personas morales y f) el trabajo en favor de la comunidad.

En consecuencia de conformidad con el ordinal 144 de la referida Ley, la prisión puede sustituirse por cualquiera de ellas, siempre y cuando se actualicen los criterios legales que ese mismo artículo contempla, siendo el primero y segundo de ellos los siguientes:

- I. Cuando se busque la protección de las hijas e hijos de personas privadas de la libertad, siempre que éstos sean menores de 12 años de edad o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos. Esto cuando la persona privada de la libertad

UN DERECHO DEL GOBERNADO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE.

sea su cuidadora principal o única cuidadora, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.

II. Cuando la permanencia de la persona sentenciada con la hija, hijo o persona con discapacidad, no representa un riesgo objetivo para aquellos.

«...se contempla que el Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que para que el Juzgador pueda ejercer esa función, se mencionan en el Capítulo VI las sanciones y medidas penales no privativas de la libertad, que son: a) la reparación del daño; b) la sanción pecuniaria (multa); c) la pérdida, suspensión o restricción de derechos de familia. d) la suspensión, destitución o inhabilitación de derechos; e) la suspensión o disolución de personas morales y f) el trabajo en favor de la comunidad.»

Estas dos fracciones se refieren o atienden principalmente a la obligación *ex officio* de los Juzgadores de velar por los derechos de los menores, atendiendo en todo momento al interés superior del infante, este principio implica dar prioridad al bienestar de las niñas y los niños ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio. Dicho principio orientará la actuación de los Órganos Locales de Gobierno encargados de las acciones de defensa y representación jurídica a la provisión, prevención, protección especial y participación de las niñas y los niños.

Respecto al interés superior del menor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en los últimos años jurisprudencias y tesis relevantes sobre diversos temas relacionados con infancia, en uno de ellos determinó que « (...) los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño». Asimismo, en otra tesis determinó que: «El interés superior del menor implica, entre otras cosas tomar en cuenta aspectos dirigidos a garantizar su desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos. (...) además, cumple con dos funciones normativas: a) como principio jurídico garantista y, b) como pauta interpretativa para solucionar los conflictos entre derechos de los menores.» En otra tesis estableció los criterios que

involucra su aplicación en casos concretos:

a) Se debe satisfacer las necesidades básicas o vitales del menor, y las de tipo espiritual, afectivas y educacionales; b) se deberá atender a los deseos, sentimientos y opiniones del menor, siempre y cuando sean compatibles con lo anterior e interpretados de acuerdo con su personal madurez o discernimiento; c) se debe mantener, si es posible, el *statu quo* material o espiritual del menor y atender a la incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad y para su futuro.

Por lo que no es de sorprendernos que nuestra *Ley Nacional de Ejecución Penal* dentro de su articulado contenga un dispositivo dirigido tácitamente a los menores, ya que las normas se entenderán dirigidas a procurarles, primordialmente, los cuidados y la asistencia que requieren para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos dentro de un ambiente de bienestar familiar y social. Atendiendo a este principio, el ejercicio de los derechos de quienes son adultos no podrá, en ningún momento, ni en ninguna circunstancia, condicionar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Continuando con el análisis del artículo 144 de la *Ley Nacional de*

Ejecución Penal proseguiremos con la fracción II, la cual establece como tercer supuesto para que el Juez de Ejecución pueda sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en la Ley el siguiente:

III. Cuando esta fuere innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona privada de la libertad por senilidad, edad avanzada, o su grave estado de salud, en los casos regulados en la legislación penal sustantiva, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en esta Ley.

De este precepto se aprecia un motivo altruista y de equidad por parte del legislador, para una posible exclusión de la pena privativa de libertad correspondiente al delito cometido, no obstante que nuestro sistema jurídico mexicano se rija por principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respecto a los Derechos Humanos y un motivo de humanidad y derecho a la dignidad de las personas que tienen que predominar sobre cualquier otra consideración legal, entre los que encontramos el derecho a la vida y a la salud, éste último reconocido en nuestra Constitución en su artículo 4, encargando a los poderes públicos su organización y tutela. Derecho que de

igual forma contemplan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos; de lo que se destaca que el derecho a la salud es general, y también alcanza a las personas privadas de su libertad; como se ha plasmado en los artículos 6, 22, 25, 26 y 62 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las NACIONES UNIDAS¹⁴.

Sin que deba entenderse que el propósito de este artículo sea el excarcelar a las personas enfermas en prisión sólo para que mueran fuera de la cárcel, sino que se extiende a vivir en libertad y en las mejores condiciones humanitarias posibles, esa última etapa de la vida, que puede incluso tener una larga duración y si lo enlazamos directamente con bienes y derechos constitucionalmente consagrados, se refiere a la no dilatación hasta las fases terminales de la enfermedad.

Es de soslayarse que, humanamente qué mayor pena puede

sufrir un ser humano, que el deterioro de su salud, un bien jurídico supremo que tutela el Estado, y como se ha referido se encuentra plasmado en el párrafo cuarto del artículo 4° de la Ley Fundamental. Deterioro que junto con la privación de libertad y la enfermedad grave e incurable tornaría inhumana por cruel, continuar con la ejecución de la pena de prisión impuesta al sentenciado.

En efecto, si la pena cercenara el derecho a la salud de la persona privada de su libertad, implicaría de hecho la imposición de un suplicio no dispuesto por los jueces en sus sentencias, ni permitido en el ordenamiento jurídico penal acorde con la Constitución Nacional e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Siendo que, la prohibición de todo trato inhumano o degradante tiene un correlato positivo, que es la obligación de dispensar un trato humanitario. Por lo que el mandato se dirige a todos los poderes públicos: al legislador que no puede establecerlas en la ley, y a la administración y a los jueces para velar porque una pena, aún considerada en nuestro estadio cultural como humana en abstracto, se torna inhumana en su ejecución.

Finalmente la fracción IV del artículo en estudio nos indica que el Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en la *Ley Nacional de Ejecución Penal*

¹⁴ VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth (coordinadora). *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos de las Personas en Reclusión*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2016.

cuando durante el periodo de ejecución se actualice el siguiente supuesto:

IV. Cuando, en términos de la implementación de programas de tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia colaborativa o restitutiva, política criminal o trabajo comunitario, el Juez de Ejecución reciba de la Autoridad Penitenciaria o de la autoridad de supervisión un informe sobre la conveniencia para aplicar la medida y si el sentenciado no representa un riesgo objetivo y razonable para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad. Dicha autoridad deberá fungir como aval para la sustitución.

Esta fracción envuelve al conjunto de normas y medidas que tienen como fin establecer actividades, acciones y sistemas que logren la reinserción social de las personas en situación de privación de la libertad, buscando reducir las diferencias entre la vida y familia al exterior como al interior de las prisiones, lo que la doctrina ha llamado “régimen penitenciario”, en el cual la mayor intervención es de la Autoridad Penitenciaria.

Esta última fracción del artículo 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* resulta ser la más compleja ya que incluye tópicos diversos, como el tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia

colaborativa o restitutiva, política criminal o trabajo comunitario, mismos que se desentrañaran a continuación.

a) *Tratamiento de adicciones*: En el Sistema Penitenciario uno de los grandes problemas y retos es el de las adicciones a sustancias psicotrópicas, se registra que en la Ciudad de México el 30% de la población penitenciaria consume drogas o sustancias prohibidas, porcentaje equivalente a 17,000 personas privadas de su libertad de las 23,801 que al año 2018 integran el Sistema Penitenciario de esta Ciudad; situación que agrava la situación de los Centros de Reclusión ocasionando problemas relacionados con violencia, riñas, lesiones, homicidios o motines por nombrar algunos. Por lo que en cuanto a este supuesto en primer lugar el Sistema Penitenciario deberá contar con personal altamente capacitado que evalúe de manera objetiva e imparcial que una persona sujeta a su custodia es candidata para ser propuesta bajo los términos de este supuesto, así mismo deberán organizar los tiempos y espacios de cada persona privada de su libertad, donde las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa sean una real posibilidad de acceso a los mismos, lo que originara que el Sistema Penitenciario trabaje en adecuar su organización administrativa de

apoyo técnico a la nueva disposición en cuanto a materia de ejecución penal se refiere para hacer compatible el Régimen Penitenciario a la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

b) *Reinserción en libertad*: Respecto de este tópico debe señalarse que la finalidad de la reinserción es la incorporación a la sociedad de los sujetos que cumplieron una pena privativa de libertad, en específico a la comunidad en donde se desarrollan o viven. Como programa penitenciario, el Estado buscara que esa reinserción no se acote únicamente a quienes permanezcan privados de su libertad sino también a aquellos que habiendo estado reclusos obtengan su libertad, a los cuales se deberá seguir apoyando con la aplicación de medidas laborales, educativas, de salud, deporte y capacitación para el trabajo, herramientas que le permitan a la persona incorporarse a la comunidad a la cual es reinsertada.

c) *Justicia colaborativa o retributiva*: En este tópico podemos ubicar la participación de la persona privada de su libertad en actividades de apoyo laboral institucional, es decir, su participación en trabajos de limpieza, jardinería, mecánica, electricidad y otros oficios a favor de la Institución penitenciaria y la participación de los sentenciados para cubrir la reparación del daño a la que hubiesen sido condenados por resolución judicial en favor de la

víctima u ofendido, de igual forma con el desempeño de servicios personales no remunerados en institución públicas o privadas.

d) *Política criminal*: El control de la criminalidad por medio de una eficaz y eficiente política criminal, tiene como eje acrecentar las oportunidades a los Gobiernos, Estados e Instituciones de un mejor desarrollo tanto económico como social y desde luego en beneficio de la comunidad, en virtud de que la política criminal considerada como el conjunto de políticas, medios y medidas de los gobiernos busca ayudar a la disminución de los índices delictivos bajo el esquema del respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Atento a lo anterior, con el establecimiento material de una política criminal surge la posibilidad de sustituir la pena impuesta a una persona privada de su libertad tratando de evitar la reincidencia delictiva, lo que resulta ser una medida adecuada al permitir que el estado trace políticas criminales en el ámbito penitenciario y de ejecución de penas, logrando la despresurización de los Centros de Reclusión y otorgándole al sentenciado la oportunidad de que le sea sustituida la pena privativa de libertad por una no privativa de la misma en el interés de otorgarle reales posibilidades de desarrollo personal, familiar, educativo y

económico que conlleven a su verdadera reinserción social y lograr el cometido de la justificación legislativa que es el evitar que el sentenciado vuelva a delinquir.

e) *Trabajo comunitario*: Tópico referente a la prestación de un servicio personal no remunerado en Instituciones públicas o actividades de carácter educativo, asistencia social, siempre bajo los principios de respeto a sus derechos fundamentales y dignidad de la persona, trabajo que se traduce en una obligación inherente a la obtención de la sustitución de la pena privativa de libertad¹⁵.

Por lo que se puede apreciar que esta fracción resalta el compromiso que se le da al Sistema Penitenciario de mejorar en todos sus aspectos, ya que dicha fracción implica el contar principalmente con personal capacitado que evalúe de manera objetiva e imparcial que una persona sujeta a su custodia es candidata para ser propuesta bajo los términos de la fracción IV del artículo 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, pero sobre todo en relación a que la propia autoridad penitenciaria podrá fungir como aval del sentenciado para que el mismo logre

la sustitución, situación que comulga con el sentido garantista de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, traduciéndose en la oportunidad para la reivindicación de los derechos en libertad de los sentenciados y en el avance a un Sistema Penitenciario incluyente, pero sin que se olvide la vigilancia indispensable del Juez de Ejecución de Sanciones. Por otra parte desde el punto de vista de quien esto escribe, esta fracción generará debate entre los doctrinarios y expertos penitenciarios de nuestra Ciudad, entre las que someramente se pueden comentar, el hecho de que no existe una obligación para la población penitenciaria de realizar o no un actividad productiva y/o educativa durante su internamiento, sin embargo bajo los lineamientos establecidos en el precepto legal en análisis, quien decida obtener esta sustitución deberá esforzarse en trabajar y estudiar en pro de la oportunidad de ser sujeta a la propuesta de la Autoridad Administrativa.

Finalmente y siguiendo los lineamientos de nuestra Constitución Federal en relación al régimen de excepción, la *Ley Nacional de Ejecución Penal* por lo que se refiere a la Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas, señala que no procederán por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

¹⁵ ACEVEDO CEBALLOS, Viridiana, *Aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Poder Judicial del estado de Yucatán, Yucatán, México 2015, pp. 47-50.

Conclusiones

La reforma constitucional de fecha 18 de junio del año 2008 sin duda trajo consigo un nuevo paradigma tanto a nivel de Sistema de Justicia Penal como a nivel de Sistema Penitenciario, ello al otorgarle al Poder Judicial una figura de novedosa, la creación del «Juez de Ejecución de Sanciones», judicializando en atención al artículo 21 de nuestra Carta Magna, la ejecución de las penas impuestas por sus jueces, estableciendo por tanto las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Así, con la publicación de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, se concretiza el espíritu de la reforma constitucional, ya que en ella el legislador viene a regular toda la vida al interior de los Centros de Reclusión de nuestro país, velando así el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad, pero no solo a estas sino también a las víctimas u ofendidos. Con dicha judicialización, también se garantiza el debido proceso legal en la etapa de ejecución de sentencias, la cual se desarrolla preponderantemente a través de audiencias públicas y con intervención de todos y cada uno de los involucrados, poniendo en práctica los ejes rectores del nuevo Sistema de Justicia Penal de corte acusatorio y oral, ejes consistentes en la publicidad, contradicción, concentración y continuidad y a

través de los cuales se da certeza jurídica a los gobernados, pero sobre todo hace de la Ejecución Penal una materia con cimientos, procedimientos claros, objetivos y transparentes en vía del respeto a los principios de seguridad jurídica, debido proceso y Derechos Fundamentales de las personas privadas de su libertad con base jurídicas constitucionales, leyes nacionales e internacionales.

Al considerar la *Ley Nacional de Ejecución Penal* procedimientos y métodos para la sustitución y suspensión temporal de las penas, se satisface el reclamo principalmente de los sentenciados pero también de la sociedad ya que estos tienen como finalidad establecer mecanismos obligatorios por parte de la Autoridad Judicial en su aplicación o a petición de parte, como lo son la modificación de penas por traslación de tipo, adecuación o sustitución de las penas en los casos analizados y que se establecen en los artículos 142 y 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (retroactividad o ultra actividad de la ley), y si bien es cierto alguno de estos tópicos ya eran aplicables en las diversas leyes penales y procedimentales, también lo es que la *Ley Nacional de Ejecución Penal* viene a delimitar las competencias de su aplicación, concediéndole facultades a los Jueces de Ejecución Penal para resolver las peticiones que sobre ellos se produzcan, quedando establecido que el debido proceso no se agota con

la imposición de la sentencia, sino que se plantea y ordena a establecer un vínculo de enlace entre la aplicación de una sanción penal y la ejecución de esta.

«...la Ley Nacional de Ejecución Penal, resulta ser de corte progresista y pro persona, al contemplar dentro de su capitulado el tema de sustitución y suspensión temporal de las penas como formas no privativas de la libertad para cumplir una pena impuesta a través de una sentencia ejecutoriada, englobando temas referentes al interés superior del menor, discapacidad, población vulnerable, estado de salud precario e incluso regulando que la propia autoridad penitenciaria o de supervisión de la persona privada de la libertad puedan tramitar en su favor alguna sustitución o suspensión temporal de las penas siempre que la persona se ubique en los supuestos del artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal; regulación y en su momento aplicación que traerá consigo una despresurización de las prisiones y con ello el establecimiento de verdaderas Instituciones de Reinserción Social para bien tanto de los sentenciados, familia y comunidad...»

Por lo que la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, resulta ser de corte progresista y pro persona, al contemplar dentro de su capitulado el tema de sustitución y suspensión temporal de las penas como formas no privativas de la libertad para cumplir una pena impuesta a través de una sentencia ejecutoriada, englobando temas referentes al interés superior del menor, discapacidad, población vulnerable, estado de salud precario e incluso regulando que la propia autoridad penitenciaria o de supervisión de la persona privada de la libertad puedan tramitar en su favor alguna sustitución o suspensión temporal de las penas siempre que la persona se ubique en los supuestos del artículo 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*; regulación y en su momento aplicación que traerá consigo una despresurización de las prisiones y con ello el establecimiento de verdaderas Instituciones de Reinserción Social para bien tanto de los sentenciados, familia y comunidad, ya que si bien algunos de los supuestos implican la observancia de determinadas obligaciones o prevenciones, todos implican una libertad real aunque no definitiva hasta en tanto no se termine de cumplir con las obligaciones o prevenciones impuestas. Sin embargo y dada la gravedad de las consecuencias sociales y el grado máximo de afectación a la comunidad de algunas conductas

ilícitas como lo es la delincuencia organizada, el secuestro y la trata de personas, este tipo de delitos se excluyen de la posibilidad de acceder a cualquier modalidad de sustitución o suspensión temporal de la pena impuesta.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- ACEVEDO CEBALLOS, Viridiana, *Aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Poder Judicial del estado de Yucatán, Yucatán, México 2015.
- AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *El delito y la responsabilidad penal*, Porrúa, México 2015.
- GUTIÉRREZ GUADARRAMA, Julio Cesar, *Distinción de funciones del Juez de Ejecución y el Administrador Penitenciario*, Instituto de la Judicatura Federal, México 2011, disponible en: [\[https://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosregulares/cb2013/SistJustPenalAcus/JUEZ%20DE%20EJECUCION%20-%20DIAPOSITIVAS.pdf\]](https://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosregulares/cb2013/SistJustPenalAcus/JUEZ%20DE%20EJECUCION%20-%20DIAPOSITIVAS.pdf), consultado el 18 de enero de 2018.
- HERNÁNDEZ AVENDAÑO, Luis Raúl, *Ley Nacional de Ejecución Penal: Un Nuevo Panorama, Comentarios, Retos y Perspectivas*, Flores, México 2018.
- SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, *Manual para personas de Reclusorios y Centros de Reinserción Social y*

Jueces de Ejecución dentro del Sistema Penal Acusatorio, Flores, México 2016.

SANTACRUZ FERNÁNDEZ, Roberto, SANTILLÁN HUERTA, Estefanía, *La ejecución de sentencias en el Sistema Acusatorio*, Piso 15, Puebla, México 2015.

VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth (coordinadora. *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos de las Personas en Reclusión*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2016.

Nova Iustitia, Revista digital de la Reforma Penal, año V, número 18, febrero 2017.

Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Penal del Distrito Federal.
- Ley Nacional de Ejecución Penal.
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.

Otras disposiciones legales

Acuerdo General 65-19/2014 de fecha 06 de mayo de 2014 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Acuerdo General 62-48/2011 de fecha 15 de noviembre de 2011 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Acuerdo General 59-28/2011 de fecha 14 de junio 2011 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide *la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Senado de la República, México 2013.